

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

22. Oktober 1998 (1)

„Begriff des einzelstaatlichen Gerichts — Landwirtschaft — Ausgleichszulage für ständige natürliche Nachteile — Voraussetzungen für die Gewährung“

In den verbundenen Rechtssachen C-9/97 und C-118/97

betreffend dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Finnland) in den bei diesem anhängigen Verfahren

**Raija-Liisa Jokela** (C-9/97)

und

**Laura Pitkäranta**, gesetzlich vertreten durch Anne Pitkäranta (C-118/97),

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 17 und 18 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 218, S. 1) und des Artikels 1 der Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (ABl. L 128, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissechet sowie der Richter P. Jann (Berichterstatter), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann und M. Wathelet,

Generalanwalt: J. Mischo

Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen:

— von Frau Jokela, abgegeben von ihr selbst,

— der finnischen Regierung, vertreten durch Botschafter Holger Rotkirch, Leiter der Abteilung für Rechtsangelegenheiten im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (C-9/97), und Rechtsberaterin Tuula Pynnä vom selben Ministerium (C-118/97), als Bevollmächtigte,

— der französischen Regierung (C-9/97), vertreten durch Kareen Rispal-Bellanger, stellvertretende Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Frédéric Pascal, Attaché der Zentralverwaltung in dieser Direktion, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (C-9/97 und C-118/97), vertreten durch Esa Paasivirta und James Macdonald Flett, beide Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Frau Jokela, der finnischen Regierung und der Kommission in der Sitzung vom 10. Februar 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. März 1998,

folgendes

## Urteil

1. Der Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta hat mit Beschlüssen vom 9. Januar 1997 (C-9/97) und 12. März 1997 (C-118/97), beim Gerichtshof eingegangen am 16. Januar bzw. am 20. März 1997, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 17 und 18 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 218, S. 1) und des Artikels 1 der Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (ABl. L 128, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.
2. Diese Fragen stellen sich im Rahmen zweier Verfahren, die von Frau Jokela und Laura Pitkäranta, gesetzlich vertreten durch Anne Pitkäranta, wegen der Weigerung der Verwaltung, ihnen eine Zulage zum Ausgleich der sich aus der Bewirtschaftung benachteiligter landwirtschaftlicher Gebiete ergebenden Nachteile zu gewähren, eingeleitet worden waren.
3. Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 4. November 1997 sind die beiden Rechtssachen zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Gemeinschaftsregelung*

4. Nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 75/268 sind die Mitgliedstaaten befugt, „[u]m die Fortführung der Ausübung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten und somit die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte oder die Erhaltung der Landschaft in ... benachteiligten Gebieten sicherzustellen“, eine besondere Beihilfenregelung „zugunsten der landwirtschaftlichen Tätigkeiten und zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen in diesen Gebieten“ einzuführen. Nach Artikel 1 Absatz 2 werden „[d]ie auf Grund dieser Regelung vorgesehenen Maßnahmen ... unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten und Ziele angewandt“. Nach Artikel 4 der Richtlinie umfaßt diese Regelung insbesondere „die Gewährung einer Zulage zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile“.
5. Die Artikel 17 bis 20 der Verordnung Nr. 2328/91 legen fest, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten treffen können.
6. Artikel 17 Absatz 1 lautet:  
  
„In den Gebieten, die im Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG aufgeführt sind, können die Mitgliedstaaten für die ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeiten eine jährliche Zulage zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile gemäß Artikel 3 der genannten Richtlinie in den Grenzen und unter den Bedingungen der Artikel 18 und 19 der vorliegenden Verordnung gewähren.“
7. Artikel 18 lautet:  
  
„(1) Gewähren die Mitgliedstaaten eine Ausgleichszulage, so sind diejenigen landwirtschaftlichen Betriebsinhaber empfangsberechtigt, die mindestens drei Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaften und sich verpflichten, die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen von Artikel 1 der Richtlinie

75/268/EWG ab der ersten Zahlung der Ausgleichszulage noch mindestens fünf Jahre auszuüben ...

...

(2) ...

(3) Die Mitgliedstaaten können zusätzliche Voraussetzungen oder Beschränkungen für die Gewährleistungen der Ausgleichszulage vorsehen, auch für Methoden, die mit den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Erhaltung des natürlichen Lebensraums in Einklang stehen.“

8.

Nach Artikel 29 der Verordnung Nr. 2328/91 haben die Mitgliedstaaten der Kommission sowohl die Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Verordnung als auch die bereits bestehenden Vorschriften zu übermitteln. Die Kommission prüft dann, ob diese Vorschriften die Voraussetzungen für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft erfüllen. Ist dies der Fall, teilen die Mitgliedstaaten die erlassenen Bestimmungen mit.

9.

Gemäß Artikel 30 der Verordnung beschließt die Kommission nach Mitteilung der erlassenen Vorschriften, ob im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dieser Verordnung die Voraussetzungen für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft erfüllt sind.

#### *Finnische Rechtsvorschriften*

10.

Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausgleichszulage für ständige natürliche Nachteile (nachstehend: Ausgleichszulage) sind in dem Erlaß 861/1995 des finnischen Staatsrats vom 15. Juni 1995 festgelegt. Die Kommission stellte gemäß den Artikeln 29 und 30 der Verordnung Nr. 2328/91 mit Entscheidung vom 29. August 1995 fest, daß der Erlaß 861/1995 mit Ausnahme seines § 5 Absatz 3, wonach der Antragsteller einen festen Wohnsitz in Finnland haben muß, die Voraussetzungen für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft erfüllt. Durch den Erlaß 1097/1995 vom 31. August 1995 schaffte der finnische Staatsrat den genannten Absatz ab.

11.

Nach § 2 des Erlasses 861/1995 ist es Ziel der Ausgleichszulage, die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten und somit die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte sowie die Lebensfähigkeit der ländlichen Region in bestimmten landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete sicherzustellen. § 6 des Erlasses 861/1995 regelt im einzelnen, wo der Begünstigte wohnen muß. Nach § 6 Absatz 1 kann die Ausgleichszulage an einen Landwirt gezahlt werden, wenn er auf

dem Hof oder höchstens 12 Straßenkilometer vom betrieblichen Zentrum des Hofes entfernt wohnt. Abweichend hiervon kann jedoch nach § 6 Absatz 3 die zuständige örtliche Behörde aus „besonderen Gründen“ beschließen, die Ausgleichszulage auch an einen Landwirt zu zahlen, der die Wohnortbedingung des Absatzes 1 nicht erfüllt. Voraussetzung ist in diesem Fall, daß der Landwirt seinen Betrieb selbst führt und mindestens 50 % seines gesamten Einkommens durch die Land- oder Forstwirtschaft oder den Gartenbau oder eine andere in diesem Absatz genannte ländliche Erwerbstätigkeit erzielt.

#### **Rechtssache C-9/97**

12.

Frau Jokela und ihr Mann sind Eigentümer eines landwirtschaftlichen Betriebes in der Gemeinde Laihia (Finnland), die als benachteiligtes Gebiet eingestuft ist. Seit 1994 wohnt sie mit ihrem Mann, der Beamter des finnischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten ist, in Bonn (Deutschland). In den Sommerferien 1995 kümmerten sie sich beide mit Unterstützung von Familienangehörigen um ihren Hof. Am 10. Mai 1995 beantragte Frau Jokela die Gewährung der Ausgleichszulage.

13.

Mit Bescheid vom 14. Dezember 1995 lehnte die zuständige örtliche Behörde ihren Antrag ab, da die Antragstellerin nicht auf dem Hof oder höchstens 12 Kilometer davon entfernt wohne und keine „besonderen Gründe“ für eine Genehmigung des Antrags vorlägen. Frau Jokela focht diesen Bescheid zunächst beim Etelä-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri (Ausschuß für ländliche Erwerbstätigkeiten für das südliche Österbotten) an, der ihren Antrag mit Bescheid vom 10. April 1996 ebenfalls ablehnte, und dann beim Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Beschwerdeausschuß für ländliche Erwerbstätigkeiten), der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.

### **Rechtssache C-118/97**

14.

Fräulein Pitkäranta, geboren 1989, ist Erbin eines landwirtschaftlichen Betriebes in der Gemeinde Nummi-Pusula (Finnland), die als benachteiligtes Gebiet eingestuft ist. Sie hat niemals in dieser Gemeinde gewohnt und wohnt derzeit ungefähr 70 Kilometer von dem Hof entfernt. Der Hof wird von der väterlichen Familie mit Unterstützung einer fremden Arbeitskraft bewirtschaftet. Am 14. Mai 1995 beantragte die gesetzliche Vertreterin von Fräulein Pitkäranta die Gewährung der Ausgleichszulage.

15.

Die zuständige örtliche Behörde lehnte den Antrag mit Bescheid vom 14. Dezember 1995 ab, da Fräulein Pitkäranta nicht auf dem Hof oder höchstens 12 Kilometer davon entfernt wohne und selbst nicht Landwirtin sei. Die gesetzliche Vertreterin von Fräulein Pitkäranta focht diesen Bescheid zunächst beim Uudenmaan maaseutuelinkeinopiiri (Ausschuß für ländliche Erwerbstätigkeiten für

Uusimaa) an, der ihren Antrag mit Bescheid vom 3. Juni 1996 ebenfalls ablehnte, und dann beim Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.

### **Die Vorabentscheidungsfragen**

16.

Die erste Frage lautet in beiden Rechtssachen gleich:

1. Ist es mit den Zielen der Artikel 17 und 18 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur und des Artikels 1 der Richtlinie 75/268/EWG des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten vereinbar, eine Ausgleichszulage wegen natürlicher Nachteile einem Landwirt zu gewähren, obwohl er den größten Teil des Jahres nicht auf dem ihm gehörenden oder von ihm verwalteten Hof in einem im Sinne der Richtlinie benachteiligten Gebiet in Finnland, sondern außerhalb dieses Gebiets wohnt?

Wenn die vorstehende Frage ganz oder teilweise zu bejahen ist:

a) Kann aufgrund der genannten Vorschriften und der Grundsätze der Artikel 5, 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 und 42 Absatz 2 Buchstabe a EG-Vertrag, insbesondere unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Landwirte und des damit einhergehenden Diskriminierungsverbots, von einem Landwirt, der nicht auf dem Hof und mehr als 12 Straßenkilometer vom betrieblichen Mittelpunkt des Hofes entfernt wohnt, für die Gewährung der Ausgleichszulage für natürliche Nachteile gemäß § 6 des Erlasses des Staatsrats verlangt werden, daß er nicht nur mindestens die Hälfte seines gesamten Einkommens aus der Land- und Forstwirtschaft, dem Gartenbau oder anderen auf dem Hof ausgeübten Erwerbstätigkeiten erzielt, sondern den Hof auch selbst bewirtschaftet, und

b) ist es insbesondere mit dem in der Gemeinschaftsrechtsordnung enthaltenen Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar, stets auch das Vorliegen eines „besonderen Grundes“ zu verlangen?

Die zweite Frage weist dagegen eine Variante auf:

2. Verstößt es insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder andere gemeinschaftsrechtliche Grundsätze, die Ausgleichszulage einer Person zu versagen,

— die Landwirtin ist und den größten Teil des Jahres mit ihrem Ehegatten, der als diplomatischer Vertreter des finnischen Staates tätig und Miteigentümer des betreffenden Hofes ist, in einem anderen Mitgliedstaat wohnt (Rechtssache C-9/97);

— die minderjährig ist, auf Dauer bei ihrer gesetzlichen Vertreterin etwa 70 Kilometer vom betrieblichen Mittelpunkt des Hofes entfernt wohnt, der weder von ihr noch von der gesetzlichen Vertreterin selbst bewirtschaftet wird (Rechtssache C-118/97)?

### **Zur Zulässigkeit**

17.

Vor einer Beantwortung der Fragen ist zu prüfen, ob der Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta als Gericht im Sinne des Artikels 177 EG-Vertrag anzusehen ist.

18.

Zur Beurteilung der rein gemeinschaftsrechtlichen Frage, ob eine Einrichtung Gerichtscharakter im Sinne dieses Artikels 177 besitzt, stellt der Gerichtshof auf eine Reihe von Gesichtspunkten ab, wie gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ständiger Charakter, obligatorische Gerichtsbarkeit, Streitiges Verfahren, Anwendung von Rechtsnormen durch diese Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit (vgl. Urteile vom 30. Juni 1966 in der Rechtssache 61/65, Vaassen-Göbbels, Slg. 1966, 584, vom 17. September 1997 in der Rechtssache C-54/96, Dorsch Consult, Slg. 1997, I-4961, Randnr. 23, und vom 16. Oktober 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-69/96 bis C-79/96, Garofalo u. a., Slg. 1997, I-5603, Randnr. 19).

19.

Der Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ist durch das finnische Gesetz 1203/1992 vom 4. Dezember 1992 errichtet worden.

20.

Aus den Akten geht hervor, daß er aus drei Mitgliedern besteht, von denen zwei hauptamtlich tätig sind. Sie werden vom Staat für eine Dauer von fünf Jahren bestellt und sind wie Richter nicht absetzbar.

21.

Die gesetzliche Grundlage für die Zuständigkeit des Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta für Beihilfen im Rahmen ländlicher Erwerbstätigkeiten bildet das finnische Gesetz 1336/1992 vom 18. Dezember 1992 über das in diesen Fällen anzuwendende Verfahren. Nach diesem Gesetz kann die ablehnende Entscheidung der für ländliche Erwerbstätigkeiten zuständigen örtlichen Behörde über einen Beihilfeantrag vom Betroffenen vor dem Maaseutuelinkeinopiiri und gegebenenfalls dem Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta angefochten werden.

22.

Der Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta trifft Rechtsentscheidungen nach den geltenden Rechtsnormen und allgemeinen Verfahrensvorschriften.

23.

Gegen seine Entscheidungen ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Rechtsbehelf zum Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht) gegeben.

24.

Aus alledem ergibt sich, daß der Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta als Gericht im Sinne des Artikels 177 EG-Vertrag anzusehen ist, so daß die Vorabentscheidungsfragen zulässig sind.

### **Zum ersten Teil der ersten Frage**

25.

Das vorliegende Gericht möchte im wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 2328/91 und die Richtlinie 75/268 der Gewährung der Ausgleichszulage an einen Landwirt entgegenstehen, wenn dieser nicht dauernd auf seinem Hof wohnt.

26.

Die finnische Regierung weist auf die Bedeutung des Zieles der Besiedlung und das Ermessen der Mitgliedstaaten für die Festlegung zusätzlicher Voraussetzungen hin, räumt aber ein, daß es in bestimmten Fällen im Einklang mit den Zielen der

- Gemeinschaftsregelung stehen könne, einem Landwirt, der nicht auf dem von ihm bewirtschafteten Hof wohne, die Ausgleichszulage zu gewähren.
27. Nach Auffassung der französischen Regierung geht aus Artikel 18 der Verordnung Nr. 2328/91 in Verbindung mit Artikel 1 der Richtlinie 75/268 hervor, daß Ziel der Ausgleichszulage der Verbleib der bäuerlichen Bevölkerung in dem benachteiligten Gebiet sei, der für die durch die Lage dieses Gebietes bedingten Schwierigkeiten ein besonderer finanzieller Ausgleich gezahlt werde. Nach dieser Auslegung setze die Gemeinschaftsregelung für die Gewährung der Ausgleichszulage stillschweigend voraus, daß der Landwirt in dem benachteiligten Gebiet dauernd wohne.
28. Die Kommission ist dagegen der Auffassung, die Ausgleichszulage diene dem Ziel, die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten zu gewährleisten, was nicht zwangsläufig verlange, daß der Begünstigte dauernd auf dem Hof wohne.
29. Frau Jokela macht geltend, ihre zeitweilige Anwesenheit auf dem Hof ermögliche es ihr, den landwirtschaftlichen Betrieb fortzuführen, was das Ziel der Gemeinschaftsregelung sei.
30. Der Gerichtshof ist im Verfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag nicht befugt, die Normen des Gemeinschaftsrechts auf einen Einzelfall anzuwenden, sondern kann sich nur zur Auslegung des Vertrages und der Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane äußern (vgl. insbesondere Urteile vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 100/63, Van der Veen, Slg. 1964, 1213, 1230, und vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 137/84, Mutsch, Slg. 1985, 2681, Randnr. 6).
31. Im Rahmen der Prüfung der vorliegenden Frage ist festzustellen, daß Artikel 18 der Verordnung Nr. 2328/91 nur bestimmt, daß diejenigen landwirtschaftlichen Betriebsinhaber zum Empfang der Ausgleichszulage berechtigt sind, die sich verpflichten, die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit „in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen von Artikel 1 der Richtlinie 75/268/EWG“ weiter auszuüben, nach dem die „Fortführung der Ausübung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten und somit die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte oder die Erhaltung der Landschaft ... in benachteiligten Gebieten“ sichergestellt werden soll. Nach der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 75/268, auf die sich die französische Regierung bei ihrer Untersuchung ebenfalls stützt, soll die durchzuführende Beihilferegelung der „anhaltende[n] Verschlechterung der landwirtschaftlichen Einkommen“ und den „besonders unzureichende[n] Arbeitsbedingungen“ in den benachteiligten Gebieten entgegenwirken, die „eine massive Abwanderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Bevölkerung zur Folge [haben] mit dem Ergebnis, daß bisher bewirtschaftete Böden aufgegeben und die Lebensfähigkeit und Besiedlung dieser Gebiete, deren Bevölkerung vorwiegend auf die Landwirtschaft angewiesen ist, in Frage gestellt werden“.
32. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, wie der Generalanwalt in Nummer 33 seiner Schlußanträge festgestellt hat, daß die Gemeinschaftsregelung im wesentlichen die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in den Gebieten unterstützen soll, in denen diese ohne eine solche Unterstützung gefährdet wäre, mit all den nachteiligen Auswirkungen, die dies auf die Besiedlung und die Erhaltung des Gebiets hätte.
33. Folglich genügt ein Landwirt dem wesentlichen Ziel der Gemeinschaftsregelung, wenn er den Betrieb seines Hofes aufrechterhält. Dagegen ergibt sich entgegen der Auffassung der französischen Regierung aus dem Besiedlungsziel, zu dem die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sicher beitragen soll, nicht die Verpflichtung, dauernd auf dem Hof zu wohnen.
34. Daher ist auf den ersten Teil der ersten Frage zu antworten, daß Artikel 17 und 18 der Verordnung Nr. 2328/91 und Artikel 1 der Richtlinie 75/268 der Gewährung einer Ausgleichszulage an einen Landwirt, der nicht dauernd auf seinem Hof wohnt, nicht entgegenstehen.

**Zum zweiten Teil der ersten Frage Buchstaben a und b**

35.

Sodann möchte das vorliegende Gericht wissen, ob das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit, der Anwendung einer nationalen Regelung wie der des Ausgangsverfahrens entgegenstehen.

36.

Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2328/91 gestattet den Mitgliedstaaten ausdrücklich, zusätzliche Voraussetzungen oder Beschränkungen für die Gewährung der Ausgleichszulage vorzusehen.

37.

Diesem Ermessen ist daher bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von § 6 des Erlasses 861/1995 des finnischen Staatsrats mit dem Gemeinschaftsrecht Rechnung zu tragen. § 6 Absatz 1 verlangt als allgemeine Regel, daß der Landwirt, der eine Ausgleichszulage beantragt, auf dem Hof oder höchstens 12 Kilometer davon entfernt wohnt. Abweichend von dieser allgemeinen Regel kann, wer das Wohnortfordernis nicht erfüllt, nach § 6 Absatz 3 dennoch die Ausgleichszulage beanspruchen, wenn er im übrigen anderen Anforderungen genügt, die einen Mindestbezug zum Hof sicherstellen.

#### *Zum allgemeinen Wohnortfordernis*

38.

Die finnische Regierung hat dazu geltend gemacht, daß die besondere geographische Lage Finnlands und seine geringe Bevölkerungsdichte es rechtfertigten, daß sie unter den zusätzlichen Voraussetzungen, die sie aufgrund der ausdrücklichen Regelung des Artikels 18 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2328/91 für die Gewährung der Ausgleichszulage vorsehen dürfe, das allgemeine Erfordernis aufgenommen habe, daß der Betreffende auf dem Hof oder höchstens 12 Kilometer davon entfernt wohne.

39.

Wie bereits in den Randnummern 31 bis 33 des vorliegenden Urteils ausgeführt, dient die fragliche Beihilferegelung u. a. dem Ziel der Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte in bestimmten benachteiligten Gebieten. Zudem sind nach Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 75/268 bei der vorgesehenen Beihilferegelung die „regionalen Gegebenheiten und Ziele“ zu berücksichtigen. Somit halten sich die Einzelheiten in bezug auf das Wohnortfordernis, von dem die finnische Regelung die Gewährung der Ausgleichszulage abhängig macht, im Rahmen der von der Beihilferegelung verfolgten Ziele und damit in den Grenzen des den Mitgliedstaaten nach Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2328/91 zustehenden Ermessens, da sie zur Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte beitragen, das nach den Ausführungen der finnischen Regierung Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der für die Bevölkerung wichtigsten Dienstleistungen in den sonst von Entvölkerung bedrohten Gebieten ist.

40.

Frau Jokela hat jedoch geltend gemacht, der finnische Staatsrat habe mit § 6 Absatz 1 des Erlasses 861/1995, wonach der Begünstigte innerhalb einer Entfernung von höchstens 12 Kilometer vom Hof wohnen müsse, implizit wieder das Erfordernis eines festen Wohnsitzes in Finnland eingeführt, das zunächst in § 5 Absatz 3 dieses Erlasses vorgesehen gewesen und auf die von der Kommission erhobenen Einwände hin abgeschafft worden sei.

41.

Ferner hat sie geltend gemacht, daß das durch die finnische Regelung aufgestellte Wohnortfordernis gegen den Grundsatz der Freizügigkeit verstoße.

42.

Dem kann nicht gefolgt werden. Wie die finnische Regierung und die Kommission ausgeführt haben, befindet sich nämlich ein Landwirt, der weiter als 12 Kilometer von seinem Hof entfernt in Finnland wohnt, in derselben Lage wie ein Landwirt, der in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, denn beide müssen für die Gewährung der Ausgleichszulage die besonderen Voraussetzungen des § 6 Absatz 3 des Erlasses 861/1955 erfüllen.

#### *Zur Ausnahme vom allgemeinen Wohnortfordernis*

43.

Nach der finnischen Regelung ist ein Landwirt, der die Ausgleichszulage beansprucht, von jeglichem Wohnsitzerfordernis freigestellt, wenn er neben dem Vorliegen eines besonderen Grundes nachweist, daß er den Hof selbst

bewirtschaftet und zumindest 50 % seines Einkommens aus einer landwirtschaftlichen oder vergleichbaren Tätigkeit erzielt.

44. Das vorliegende Gericht hat Bedenken, ob diese Regelung mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar ist.
45. Nach diesem Grundsatz dürfen unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, daß eine derartige Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-63/93, Duff u. a., Slg. 1996, I-569, Randnr. 26).
46. Insoweit genügt die Feststellung, daß, wie auch die finnische Regierung ausgeführt hat, unter den Landwirten, die für eine Ausgleichszulage in Frage kommen, deren Hof also in einem benachteiligten Gebiet in Finnland liegt, derjenige Landwirt, der auf dem Hof oder in dessen nächster Umgebung wohnt, stets und unmittelbar zur Verwirklichung der Ziele der Ausgleichszulage beiträgt, zu denen die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte in dem benachteiligten Gebiet gehört. Dies trifft bei einem Landwirt, der einen großen Teil des Jahres weiter entfernt wohnt, nicht zu, so daß es, um einen Mindestbezug zwischen ihm und seinem Hof sicherzustellen, gerechtfertigt ist, Bedingungen aufzustellen, wie z. B. daß er den Hof selbst bewirtschaftet und mindestens 50 % seines Einkommens aus einer landwirtschaftlichen oder vergleichbaren Tätigkeit erzielt.
47. Das vorliegende Gericht hat hinsichtlich des Erfordernisses eines besonderen Grundes eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit für möglich gehalten.
48. Dieser Grundsatz gebietet, daß Rechtsvorschriften klar und bestimmt sein müssen, und soll die Voraussehbarkeit der unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Tatbestände und Rechtsbeziehungen gewährleisten (vgl. Urteil Duff u. a., Randnr. 20).
49. Der Begriff des besonderen Grundes ist zwar unbestimmt, und es ist nicht klar abgegrenzt, welche Tatbestände darunter fallen. Doch entspricht diese Unbestimmtheit zum einen dem Anliegen des finnischen Gesetzgebers, der zuständigen Behörde ein ausreichend flexibles Instrument an die Hand zu geben, so daß diese nach einer objektiven und vollständigen Untersuchung jedes einzelnen Falles zur Lösung besonderer Probleme, die aufgrund ihrer Mannigfaltigkeit nicht vorhersehbar sind, in der Lage ist. Zum anderen wird sich diese Unbestimmtheit spürbar verringern, wenn es eine Sammlung von Präzedenzfällen gibt, anhand deren sich die maßgeblichen Kriterien erkennen und einordnen und damit vorhersehen lassen.
50. Daher ist auf den zweiten Teil der ersten Frage Buchstaben a und b zu antworten, daß weder der Grundsatz der Gleichbehandlung noch der der Rechtssicherheit einer Regelung entgegenstehen, nach der ein Landwirt, der die Ausgleichszulage beansprucht und mehr als 12 Straßenkilometer vom betrieblichen Mittelpunkt des Hofes entfernt wohnt, den Hof selbst bewirtschaften und mindestens 50 % seines Einkommens aus einer landwirtschaftlichen oder vergleichbaren Tätigkeit erzielen und zudem das Vorliegen eines besonderen Grundes nachweisen muß.

#### **Zur zweiten Frage**

51. In der Rechtssache C-9/97 möchte das vorliegende Gericht wissen, ob das Diskriminierungsverbot, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder andere gemeinschaftsrechtliche Grundsätze der Entscheidung entgegenstehen, die Ausgleichszulage einer Landwirtin zu versagen, die den größten Teil des Jahres in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, in dem ihr Ehemann, der Miteigentümer des betreffenden Hofes ist, als Diplomat tätig ist.
52. In der Rechtssache C-118/97 möchte das vorliegende Gericht wissen, ob diese Grundsätze der Entscheidung entgegenstehen, die Ausgleichszulage einer minderjährigen Person zu versagen, die auf Dauer bei ihrer gesetzlichen Vertreterin etwa 70 Kilometer vom Hof entfernt wohnt, der weder von ihr noch von der gesetzlichen Vertreterin selbst bewirtschaftet wird.
53. Diese zweite Frage betrifft die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften, um deren Auslegung es in der ersten Frage gegangen ist, auf den konkreten Fall. Wie der Gerichtshof

in Randnummer 30 des vorliegenden Urteils ausgeführt hat, ist es daher Sache des vorliegenden Gerichts, aufgrund der zur Beantwortung der ersten Frage aufgezeigten Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu beurteilen, welche Wirkungen die von ihm anzuwendenden nationalen Rechtsvorschriften haben.

### **Kosten**

54.

Die Auslagen der finnischen und der französischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta mit Beschlüssen vom 9. Januar und 12. März 1997 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

**1. Die Artikel 17 und 18 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur und Artikel 1 der Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten stehen der Gewährung einer Zulage zum Ausgleich ständiger natürlicher Nachteile an einen Landwirt, der nicht dauernd auf seinem Hof wohnt, nicht entgegen.**

**2. Weder der Grundsatz der Gleichbehandlung noch der der Rechtssicherheit stehen einer Regelung entgegen, nach der ein Landwirt, der die Ausgleichszulage beansprucht und mehr als 12 Straßenkilometer vom betrieblichen Mittelpunkt des Hofes entfernt wohnt, den Hof selbst bewirtschaften und mindestens 50 % seines Einkommens aus einer landwirtschaftlichen oder vergleichbaren Tätigkeit erzielen und zudem das Vorliegen eines besonderen Grundes nachweisen muß.**

Puissochet  
Jann  
Moitinho de Almeida  
  
Gulmann  
  
Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Oktober 1998.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

J.-P. Puissochet

---

1: Verfahrenssprache: Finnisch